



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Υπουργείο Εσωτερικών

## ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΟΜΗ ΕΣΠΑ ΥΠΕΣ

### Παραδοτέο 8 : Αξιολόγηση της Υφιστάμενης Κατάστασης του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

### Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

ΑΝΑΔΟΧΟΣ



**M**ICHAILOPOULOS  
& ASSOCIATES  
Law Firm

Φεβρουάριος 2019



Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

<b>1. Εισαγωγή .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Αξιολόγηση της συλλεχθείσας νομοθεσίας .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Γενικές δικαιοπολιτικές παρατηρήσεις .....</b>	<b>7</b>



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης» \_\_\_\_\_

## 1. Εισαγωγή

Η ένωση νομικών προσώπων «DIADIKASIA BUSINESS CONSULTING ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ Α.Ε. - ΜΙΧΑΗΛΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», σύμφωνα με την από 11 Ιουλίου 2018 υπογραφέισα σύμβαση, έχει αναλάβει και υλοποιεί κατ' ανάθεση από την Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εσωτερικών το έργο «Δράσεις του Κανονιστικού Πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού». Στην κωδικοποίηση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού περιλαμβάνονται:

- 1 Διαμόρφωση ενιαίου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 2 Κωδικοποίηση νομοθεσίας εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 3 Κωδικοποίηση νομοθεσίας Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 4 Διαμόρφωση προσοντολογίου – κλαδολογίου του προσωπικού των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού.
- 5 Κωδικοποίηση Νομοθεσίας περί αστικής και δημοτικής κατάστασης
- 6 Επικαιροποίηση της Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας για την Ισότητα των Φύλων

Ο Σύμβουλος στο πλαίσιο του παρόντος έργου έχει συμβατική υποχρέωση να υλοποιήσει μια σειρά παραδοτέων. Το παρόν παραδοτέο της Φάσης Β΄ με τίτλο: Παραδοτέο 8 : «Αξιολόγηση της Υφιστάμενης Κατάστασης του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού» προβαίνει σε μια συνολική αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του κανονιστικού πλαισίου των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, με σκοπό την ανάδειξη βασικών του αδυναμιών, ήτοι βασικών ρυθμιστικών κενών, αντιφάσεων, συγχύσεων ή μη λειτουργικών διατάξεων.

Ο Σύμβουλος διαμόρφωσε το Παραδοτέο 8, ανταποκρινόμενος καταρχάς στις προδιαγραφές της σχετικής διακήρυξης και στην προσφορά του, στην οποία αναλύονται εμπειριστατωμένα τόσο η μεθοδολογία, όσο και οι τεχνικές και τα εργαλεία που θα εφαρμόσει για την υλοποίηση του έργου.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης» \_\_\_\_\_

## 2. Αξιολόγηση της συλλεχθείσας νομοθεσίας

Αν έπρεπε να αξιολογηθεί η συλλεχθείσα νομοθεσία του κανονιστικού πλαισίου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με μία λέξη, αυτή θα ήταν η λέξη «πολυνομία». Οι βασικοί νόμοι που διαμόρφωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά τη τελευταία 25ετία, ήταν χρονικά:

α) ο Ν. 2218/1994, που μαζί με τον Ν. 2240/94, κατήργησαν τις κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και τις αντικατέστησαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.),

β) ο Ν.2503/1997 με τον οποίο η Περιφέρεια κατέστη ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους που επωμίζεται τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα.

γ) ο Ν. 2539/1997. Με τον Ν. 2539/1997- πρόγραμμα Καποδίστριας-, δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της Α΄ βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, το οποίο υποστηρίχθηκε κατά την εφαρμογή του από εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων.

δ) ο Ν. 3463/2006, με τον οποίο εισήχθη ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, μετά τον πρώτο Κώδικα, δηλαδή τον ν.1065/1980.

ε) ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»). Η βασική καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» στο δημοτικό επίπεδο, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, ήταν η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού.

στ) ο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), σύμφωνα με το οποίο οι Δήμοι της χώρας με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής έξι (6) κατηγορίες: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Ηπειρωτικοί Δήμοι & Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι. ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι. στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Η κατάταξη των Δήμων σε κατηγορίες γίνεται ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ α΄ βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους (άρθρο 2).

Από τα ανωτέρω νομοθετήματα, κανένα δεν επιχείρησε συστηματικό και πλήρη σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο Α΄, όσο και Β΄ βαθμού. Κανένα νομοθέτημα δεν επιχείρησε ριζική τομή στο υφιστάμενο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ, καταργώντας συνολικά και χωρίς αμφιβολία τις προγενέστερες διατάξεις. Αντίθετα, κάθε νομοθέτημα περιορίσθηκε σε έναν μεγαλύτερο ή μικρότερο τομέα του κανονιστικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργώντας ορισμένες μόνον από τις παλαιότερες διατάξεις, με αποτέλεσμα συχνά να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως παλαιές και νέες διατάξεις, οι οποίες προέρχονται από νομοθετήματα με διαφορετικό σχεδιασμό και στόχευση.

Κατά συνέπεια, υφίστανται αμφιβολίες ως προς το ποιες από τις παλαιές διατάξεις επιβιώνουν, και πως πρέπει να εφαρμοσθούν ενόψει των νεότερων. Τούτο δημιουργεί ένα πολύπλοκο πλέγμα παλαιών και νέων ρυθμίσεων, το οποίο παρουσιάζει μια ανάγλυφη εικόνα πολυνομίας.

Τα αίτια της πολυνομίας εν γένει είναι πολλά και έως ένα βαθμό αναπόφευκτα. Η ρύθμιση ενός οποιουδήποτε θέματος από το νομοθέτη μπορεί να αποβεί λανθασμένη ή, με το πέρασμα του χρόνου, να ξεπερασθεί από οικονομικές και πολιτικές μεταβολές. Επίσης, είναι εύλογο στις δημοκρατίες ότι οι εκάστοτε κυβερνώντες θέλουν να επανεκλεγούν, και για το σκοπό αυτό, μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων δημόσιας πολιτικής, επιδιώκουν να δείξουν πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο.

Παρά ταύτα, στην προκείμενη περίπτωση η πολυνομία στο κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ φαίνεται να προκύπτει, εκτός των άλλων, και από την ατομία του νομοθέτη να προβεί σε μια ριζική τομή στο σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θέτοντας τέλος σε κάθε προγενέστερη διάταξη και αναλαμβάνοντας κάθε (πολιτικό και άλλο) κόστος από την ενέργεια αυτή, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής δυστοκίας που αναγκαία θα προκύψει αρχικά από την εφαρμογή της.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Τούτων λεχθέντων, η εικόνα της πολυνομίας στο κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ συγκροτείται από τις αντινομίες των διατάξεων, τα κενά δικαίου, τις δυσερμήνευτες και πολύπλοκες διατυπώσεις, καθώς και τα φαινόμενα εκφραστικών και άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής. Όπως είναι λογικό, χωρίς όμως τούτο να είναι το αποκλειστικό αίτιο, η πολυνομία παράγει κακονομία, αφού, μετά από κάποιο όριο αριθμητικής αύξησης των νόμων, οι αντιφάσεις μεταξύ τους είναι αναμενόμενες και δύσκολα επιλύονται. Η δε κακονομία, με τη σειρά της, «επανατροφοδοτεί» την πολυνομία, αφού απαιτούνται νέοι νόμοι για να επιλυθούν τα προβλήματα που προκάλεσαν οι παλαιοί κακότεχνοι νόμοι.

Μια περαιτέρω συνέπεια της πολυνομίας, εκτός από την κακονομία, είναι η δημιουργία γραφειοκρατίας, επιφορτισμένης να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή. Εξάλλου, διογκώνεται η ύλη των δικαστηρίων, γεγονός το οποίο, μαζί με άλλους παράγοντες, οδηγεί στην καθυστέρηση της απονομής δικαιοσύνης. Οδηγείται, τέλος, η χώρα σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, πράγμα που αποθαρρύνει τους εγχώριους και, κυρίως, τους ξένους επενδυτές.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

### 3. Γενικές δικαιοπολιτικές παρατηρήσεις

Εν όψει των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπ΄ όψιν γενικότερες αδυναμίες ή ελλείψεις του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος, κυρίως για τους δήμους, θέλουμε να «αναγνωρίσουμε» κάποιες εξ αυτών, αναφορικά με επί μέρους τομείς της οργάνωσης και λειτουργίας τους. Οι σχετικές επισημάνσεις, ως απότοκοι των υφισταμένων ρυθμίσεων, πιστεύουμε ότι είναι χρήσιμες στο πλαίσιο της επιχειρούμενης αξιολόγησής του.

α) Κατ' αρχάς θα πρέπει, κατά τη γνώμη μας, να αποφευχθεί η περιπτωσιολογική απarίθμηση των αρμοδιοτήτων των διαφόρων επιπέδων διοίκησης / αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι αυτή η καζουϊστική αντίληψη της καταγραφής αρμοδιοτήτων δημιουργεί σοβαρά ζητήματα κατά την αναζήτηση και εφαρμογή τους.

Ίσως θα έπρεπε να δει κανείς προσεκτικότερα την διατύπωση του άρθρου 102 παρ.1 Συντ., ότι ο νομοθέτης καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Δηλαδή να οριοθετηθούν πεδία αρμοδιοτήτων βάσει γενικών χαρακτηριστικών.

β) Είναι πλέον σαφές, ότι η ύπαρξη ενός ενιαίου νομοθετικού κειμένου (Κώδικα), το οποίο θα πρέπει να εφαρμόζεται «ενιαίως και αδιαρέτως» στους υφιστάμενους δήμους, διαφοροποιούμενους σε τεράστια κλίμακα μεταξύ τους (π.χ. Δήμος Αθήνας και δήμος Φούρνων Ικαρίας) δεν εγγυάται το βέλτιστο πλαίσιο για ορθολογική οργάνωση και αποτελεσματική λειτουργία τους. Θα πρέπει να εισαχθούν ρυθμίσεις, οι οποίες επαρκώς καλύπτουν τέτοιες αποκλίσεις, σύμφωνα με κριτήρια γεωγραφικά, οικονομικά κλπ.

Στο πλαίσιο αυτό ίσως θα έπρεπε να δει κανείς και την υφιστάμενη χωροταξική διαίρεση των δήμων, δεδομένου ότι ο «Καλλικράτης» δεν υπήρξε πάντοτε επιτυχής. Φερ' ειπείν η θεσμοθέτηση ενός μόνο δήμου σε μεγάλα νησιά, π.χ. Λέσβος, Κέρκυρα.

γ) Το εσωτερικό σύστημα διοίκησης των Δήμων χρήζει αναδιάρθρωσης, κατά πρώτο λόγο, επειδή συγκεκριμένα όργανα (π.χ. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμπαραστάτης του Δημότη, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών) δεν ανταποκρίθηκαν πλήρως στο ρόλο που είχε επιδώξει ο νομοθέτης. Παράλληλα, φαίνεται ότι το Δημοτικό Συμβούλιο πρέπει να αποφορτισθεί από το πλήθος των αρμοδιοτήτων, ενισχύοντας περισσότερο τον «βουλευόμενο» χαρακτήρα των αποφάσεών του.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»



Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να δει κανείς το ζήτημα της εσωτερικής διοικητικής οργάνωσης των δήμων σχετικά με την ανάγκη ύπαρξης και μέχρι ποιού βαθμού των επί μέρους «αποκεντρωμένων» ενοτήτων του, τοπικά / κοινοτικά συμβούλια κλπ.

δ) Στα ζητήματα κοινωνικής συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, θα πρέπει να επανεξετάσει κανείς την χρησιμότητα θεσμών, όπως το τοπικό δημοψήφισμα, ενώ αντιθέτως θα πρέπει να σκεφθεί κανείς άλλους τρόπους συμμετοχής, αξιοποιώντας τα νεότερα τεχνολογικά και ηλεκτρονικά δεδομένα με αναζήτηση της βούλησης των δημοτών σε βασικές επιλογές του δήμου, όπως προϋπολογισμός, τεχνικό πρόγραμμα κλπ.

ε) Η πολιτική της μείωσης των δημοτικών νομικών προσώπων που είχε εγκαινιάσει ο «Καλλικράτης» με τα δημοτικά ν.π.δ.δ., θα πρέπει να επεκταθεί και στις σχολικές επιτροπές και κοινωφελείς επιχειρήσεις, των οποίων οι σκοποί είναι ταυτόσημοι με αυτούς των δήμων. Ως εκ τούτου είναι μάλλον περιττές.

Αντιθέτως, θα πρέπει να ενισχυθεί η αυτονομία δράσης των α.ε. των Ο.Τ.Α., να εμπλουτισθεί το θεσμικό πλαίσιο που αφορά τα δημοτικά λιμενικά ταμεία, καθώς επίσης να τύχει μεγαλύτερης θεσμικής προσοχής το κεφάλαιο για τις συνεργασίες των δήμων μεταξύ τους, μέσω δικτύων κλπ., καθώς και της εντονότερης συμμετοχής τους στην ευρωπαϊκή θεσμική και αναπτυξιακή τάξη πραγμάτων.

στ) Στα ζητήματα εποπτείας και εν όψει και της λειτουργίας του Επόπτη Νομιμότητας, να ελεγχθεί κατά πόσο το υφιστάμενο βαρύ σύστημα ελέγχων των Ο.Τ.Α. είναι λειτουργικό.



«Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»